

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (δεύτερο τμήμα)
της 3ης Απριλίου 2008*

Στην υπόθεση C-444/06,

με αντικείμενο προσφυγή του άρθρου 226 ΕΚ λόγω παραβάσεως, ασκηθείσα στις 26 Οκτωβρίου 2006,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον Χ. Lewis, επικουρούμενο από τους C. Fernandez Vicién και I. Moreno-Tarja Rivas, abogados, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Βασιλείου της Ισπανίας, εκπροσωπούμενου από τον F. Díez Moreno, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθού,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ισπανική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δεύτερο τμήμα),

συγκείμενο από τους C. W. A. Timmermans, πρόεδρο τμήματος, L. Bay Larsen, K. Schiemann, J. Makarczyk (εισηγητή) και P. Kūris, δικαστές,

γενική εισαγγελέας: E. Sharpston
γραμματέας: R. Grass

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

κατόπιν της απόφασεως που έλαβε, αφού άκουσε τη γενική εισαγγελέα, να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς ανάπτυξη προτάσεων,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Με την προσφυγή της, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, παραλείποντας να προβλέψει υποχρεωτική προθεσμία για την κοινοποίηση, εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής προς όλους τους συμμετέχοντες στον διαγωνισμό, της απόφασης περί της ανάθεσης της σύμβασης, παραλείποντας να προβλέψει προθεσμία αναμονής μεταξύ της ανάθεσης και της σύναψης της σχετικής σύμβασης και επιτρέποντας να εξακολουθούν να παράγουν έννομα αποτελέσματα οι ακυρωθείσες συμβάσεις, παρέβη τις

υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχεία α' και β', της οδηγίας 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1989, για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων (ΕΕ L 395, σ. 33), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992 (ΕΕ L 209, σ. 1, στο εξής: οδηγία περί των διαδικασιών προσφυγής).

Το νομικό πλαίσιο

Η κοινοτική νομοθεσία

2 Το άρθρο 1 της οδηγίας περί των διαδικασιών προσφυγής έχει ως εξής:

«1. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα, έτσι ώστε, όσον αφορά τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών 71/305/ΕΟΚ, 77/62/ΕΟΚ και 92/50/ΕΟΚ, οι αποφάσεις των αναθετουσών αρχών να υπόκεινται στην άσκηση αποτελεσματικών και, ιδίως, όσο το δυνατόν ταχύτερων προσφυγών, σύμφωνα με τους όρους που τίθενται στα ακόλουθα άρθρα καθώς και, ιδίως, στο άρθρο 2, παράγραφος 7, στην περίπτωση όπου οι αποφάσεις αυτές παραβιάζουν την κοινοτική νομοθεσία στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων ή τους εθνικούς κανόνες που θέτουν σε εφαρμογή την κοινοτική νομοθεσία.

[...]

3. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι οι διαδικασίες προσφυγής μπορούν να κινηθούν, σύμφωνα με προϋποθέσεις που μπορούν να καθορίζουν τα κράτη μέλη, τουλάχιστον

από οποιοδήποτε πρόσωπο που έχει ή είχε συμφέρον να του ανατεθεί συγκεκριμένη σύμβαση κρατικών προμηθειών ή δημοσίων έργων και το οποίο υπέστη ή ενδέχεται να υποστεί ζημία από μια εικαζόμενη παράβαση. Ειδικότερα, τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν από το πρόσωπο που επιθυμεί να χρησιμοποιήσει τη διαδικασία αυτή να ενημερώνει προηγουμένως την αναθέτουσα αρχή για την εικαζόμενη παράβαση και για την πρόθεσή του να ασκήσει προσφυγή.»

3 Το άρθρο 2, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας ορίζει τα ακόλουθα:

«Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε τα μέτρα που λαμβάνονται όσον αφορά τις διαδικασίες προσφυγής που ορίζονται στο άρθρο 1 να προβλέπουν τις αναγκαίες εξουσίες προκειμένου:

- α) να λαμβάνονται, το συντομότερο δυνατόν και με την επείγουσα διαδικασία, προσωρινά μέτρα για να επανορθωθεί η εικαζόμενη παράβαση ή να αποτραπεί η περαιτέρω ζημία των θιγομένων συμφερόντων, συμπεριλαμβανομένων μέτρων που αναστέλλουν ή επιτρέπουν την αναστολή της διαδικασίας σύναψης της εν λόγω σύμβασης του δημοσίου ή της εκτέλεσης οποιασδήποτε απόφασης λαμβάνεται από τις αναθέτουσες αρχές·
- β) να ακυρώνουν ή να επιτρέπουν την ακύρωση των παράνομων αποφάσεων, και ιδίως να καταργούν τις τεχνικές, οικονομικές και χρηματοδοτικές προδιαγραφές που εισάγουν διακρίσεις και περιλαμβάνονται στα έγγραφα με τα οποία καλούνται οι ενδιαφερόμενοι να συμμετάσχουν στο διαγωνισμό, στις συγγραφές υποχρεώσεων ή σε οποιοδήποτε άλλο έγγραφο που έχει σχέση με τη διαδικασία σύναψης της συγκεκριμένης σύμβασης·
- γ) να επιδικάζουν αποζημίωση στα ζημιωθέντα από την παράβαση πρόσωπα.»

- 4 Το άρθρο 2, παράγραφος 6, της οδηγίας περί των διαδικασιών προσφυγής ορίζει τα εξής:

«Τα αποτελέσματα της άσκησης των εξουσιών που προβλέπονται στην παράγραφο 1 επί της συμβάσεως που ακολουθεί την ανάθεση μιας σύμβασης δημοσίου θα καθορίζονται από το εθνικό δίκαιο.

Εκτός από την περίπτωση κατά την οποία μια απόφαση πρέπει να ακυρωθεί προτού χορηγηθεί αποζημίωση, ένα κράτος μέλος μπορεί επίσης να προβλέπει ότι, μετά τη σύναψη της σύμβασης που ακολουθεί την ανάθεση της σύμβασης του δημοσίου, οι εξουσίες της υπεύθυνης για τις διαδικασίες προσφυγής αρχής περιορίζονται στη χορήγηση αποζημίωσης σε κάθε πρόσωπο που υπέστη ζημία από παράβαση.»

Η εθνική νομοθεσία

Ο νόμος περί των δημοσίων συμβάσεων

- 5 Το άρθρο 41, παράγραφος 1, του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων (ley de Contratos de las Administraciones públicas), που εγκρίθηκε με το βασιλικό νομοθετικό διάταγμα 2/2000 (Real Decreto Legislativo 2/2000), της 16ης Ιουνίου 2000 (BOE αριθ. 148, της 21ης Ιουνίου 2000, σ. 21775), όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο 62/2003, περί μέτρων φορολογικού, διοικητικού και κοινωνικού χαρακτήρα (ley 62/2003, de medidas fiscales, administrativas y del orden social), της 30ής Δεκεμβρίου 2003 (BOE αριθ. 313, της 31ης Δεκεμβρίου 2003, σ. 46874, στο εξής: νόμος περί δημοσίων συμβάσεων), προβλέπει ότι ο ανάδοχος οφείλει να αποδείξει τη σύσταση οριστικής εγγύησης εντός δεκαπέντε ημερών από την προς αυτόν κοινοποίηση της ανάθεσης της σύμβασης.

6 Το άρθρο 53 του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων ορίζει τα εξής:

«Οι συμβάσεις συνάπτονται με την ανάθεση του έργου ή της προμήθειας εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής, ανεξαρτήτως της διαδικασίας ή του τύπου που χρησιμοποιήθηκε για την ανάθεση.»

7 Το άρθρο 54 του εν λόγω νόμου ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Οι συμβάσεις της διοίκησης οριστικοποιούνται με διοικητικό έγγραφο εντός προθεσμίας τριάντα ημερών από την επομένη της κοινοποίησης της ανάθεσης. [...].

2. Πλην των προβλεπομένων από τον παρόντα νόμο εξαιρέσεων, η σύσταση, από τον επιχειρηματία, των εγγυήσεων που προβλέπει ο παρών νόμος για την προστασία των δημοσίων συμφερόντων αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση της οριστικοποίησης της σύμβασης.

3. Οσάκις, για λόγους δυνάμενους να καταλογιστούν στον συμβαλλόμενο, η σύμβαση δεν μπορεί να οριστικοποιηθεί εντός της ταχθείσας προθεσμίας, η διοίκηση μπορεί να αποφασίσει να την ακυρώσει, αφού ακούσει τον ενδιαφερόμενο και, αν αυτός αντιτίθεται, μετά από έκθεση του Συμβουλίου της Επικρατείας ή του αντίστοιχου συμβουλευτικού οργάνου της εμπλεκόμενης αυτόνομης περιφερειακής αρχής. Στην περίπτωση αυτή, η προσωρινή εγγύηση καταπίπτει και οι προκληθείσες ζημίες αποκαθίστανται.

Αν οι λόγοι της μη οριστικοποίησης μπορούν να καταλογιστούν στη διοίκηση, ο συμβαλλόμενος λαμβάνει αποζημίωση για τις ζημίες που υπέστη από την καθυστέρηση, μπορεί δε να ζητήσει και ακύρωση της σύμβασης δυνάμει του άρθρου 11, στοιχείο δ.

4. Η σύμβαση δεν μπορεί να εκτελεστεί προτού οριστικοποιηθεί, πλην των περιπτώσεων των άρθρων 71 και 72.»

- 8 Κατά το άρθρο 60 bis του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων, οι ενδιαφερόμενοι να συμμετάσχουν σε διαδικασία διαγωνισμού και, εν πάση περιπτώσει, οι υποβάλλοντες προσφορά μπορούν να ζητήσουν τη λήψη προσωρινών μέτρων για τη εξάλειψη παράβασης του εφαρμοστέου δικαίου ή για να εμποδίσουν περαιτέρω βλάβη ήδη βλαβέντων συμφερόντων, ιδίως δε τη λήψη μέτρων αναστολής της διαδικασίας ανάθεσης της σύμβασης.
- 9 Κατά το άρθρο 65, παράγραφος 1, του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων, η διοικητική κήρυξη της ακυρότητας των προπαρασκευαστικών πράξεων της σύμβασης ή της ανάθεσης της προμήθειας ή του έργου, όταν αυτή είναι οριστική, συνεπάγεται, σε όλες τις περιπτώσεις, την ακυρότητα της ίδιας της σύμβασης, η οποία εισέρχεται τότε σε φάση εκκαθάρισης.
- 10 Κατά την παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου, αν η διοικητική κήρυξη της ακυρότητας της σύμβασης διαταράσσει σοβαρά τη δημόσια υπηρεσία, μπορεί να προβλεφθεί η διατήρηση της ισχύος των αποτελεσμάτων της σύμβασης, υπό τους ίδιους όρους, έως ότου ληφθούν επείγοντα μέτρα προς αποτροπή οποιασδήποτε ζημίας.
- 11 Από το άρθρο 93, παράγραφος 1, του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων προκύπτει ότι, μετά την ανάθεση δημόσιας σύμβασης από την αναθέτουσα αρχή, ανεξαρτήτως της διαδικασίας που ακολουθήθηκε, η εν λόγω ανάθεση κοινοποιείται στους συμμετασχόντες στον διαγωνισμό και, μετά την οριστικοποίηση της σύμβασης, διαβιβάζεται στον αρμόδιο φορέα που τηρεί το βιβλίο των δημοσίων συμβάσεων που προβλέπεται στο άρθρο 118 του εν λόγω νόμου, για τους προβλεπόμενους στο άρθρο 58 του ίδιου νόμου σκοπούς.

- 12 Κατ' εφαρμογή της παραγράφου 5 του εν λόγω άρθρου 93, η αναθέτουσα αρχή ανακοινώνει σε κάθε μη προκριθέντα υποψήφιο ή υποβαλόντα προσφορά που θα το ζητήσει, εντός προθεσμίας δεκαπέντε ημερών από την παραλαβή της αίτησης, τους λόγους απόρριψης της υποψηφιότητας ή της προσφοράς του καθώς και τα χαρακτηριστικά της προσφοράς του αναδόχου τα οποία υπήρξαν καθοριστικά για την ανάθεση της σύμβασης σ' αυτόν.
- 13 Το άρθρο 83, παράγραφος 4, του εκτελεστικού κανονισμού του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων (Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas), που εγκρίθηκε με το βασιλικό νομοθετικό διάταγμα 1098/2001 (Real Decreto 1098/2001), της 12ης Οκτωβρίου 2001 (BOE αριθ. 257, της 26ης Οκτωβρίου 2001, σ. 39252), προβλέπει ότι το αποτέλεσμα της αξιολόγησης των υποβληθεισών προσφορών κοινοποιείται, με μνεία των προκρινομένων προσφορών, των προσφορών που απορρίπτονται καθώς και των λόγων της απόρριψης.

Ο νόμος 30/1992

- 14 Το άρθρο 58 του νόμου 30/1992, περί του νομικού καθεστώτος το οποίο διέπει τα διοικητικά όργανα και την κοινή διοικητική διαδικασία (ley 30/1992, de Regimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común), της 26ης Νοεμβρίου 1992 (BOE αριθ. 285, της 27ης Νοεμβρίου 1992, σ. 40300), όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο 4/1999, της 13ης Ιανουαρίου 1999 (στο εξής: νόμος περί της κοινής διοικητικής διαδικασίας), ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Κοινοποιούνται στους ενδιαφερομένους οι αποφάσεις και οι διοικητικές πράξεις που επηρεάζουν τα δικαιώματα και συμφέροντά τους, σύμφωνα με τους προβλεπόμενους στο επόμενο άρθρο κανόνες.

2. Η κοινοποίηση πραγματοποιείται εντός δέκα ημερών από την ημερομηνία έκδοσης της πράξης. Περιλαμβάνει το πλήρες κείμενο της απόφασης και αναφέρει

αν είναι ή όχι οριστική στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας. Διευκρινίζει τις δυνατότητες προσφυγής, το όργανο ενώπιον του οποίου καθώς και την προθεσμία εντός της οποίας πρέπει να ασκηθούν οι προσφυγές, υπό την επιφύλαξη του δικαιώματος των ενδιαφερομένων να ασκήσουν, ενδεχομένως, κάθε άλλη προσφυγή την οποία κρίνουν απαραίτητη.»

- 15 Κατά το άρθρο 107, παράγραφος 1, του εν λόγω νόμου, οι αποφάσεις και οι προπαρασκευαστικές πράξεις που καθορίζουν, άμεσα ή έμμεσα, ζητήματα ουσίας, που συνεπάγονται αδυναμία συνέχισης της διαδικασίας ή αδυναμία άμυνας, ή που προξενούν ανεπανόρθωτη βλάβη σε δικαιώματα ή νόμιμα συμφέροντα πρέπει να μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο προσφυγής.
- 16 Το άρθρο 111 του ίδιου νόμου αναφέρει τα προσωρινά μέτρα που μπορούν να ζητηθούν στο πλαίσιο διοικητικών προσφυγών, ιδίως το μέτρο της αναστολής των προσβαλλομένων πράξεων.

Το ιστορικό της διαφοράς και η προηγηθείσα της άσκησης της προσφυγής διαδικασία

- 17 Με έγγραφο της 30ής Νοεμβρίου 2001, η Επιτροπή ζήτησε από το Βασίλειο της Ισπανίας να της διαβιβάσει τις παρατηρήσεις του ως προς το συμβατό του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων με την οδηγία περί των διαδικασιών προσφυγής από πλευράς των συνεπειών της απόφασης την οποία εξέδωσε το Δικαστήριο στις 28 Οκτωβρίου 1999 στην υπόθεση C-81/98, Alcatel Austria κ.λπ. (Συλλογή 1999, σ. I-7671).
- 18 Μη κρίνοντας ικανοποιητικές τις απαντήσεις που παρέσχε το Βασίλειο της Ισπανίας με έγγραφο της 27ης Φεβρουαρίου 2002, η Επιτροπή του απηύθυνε, στις 16 Οκτωβρίου 2002, προειδοποιητική επιστολή. Αφού εξέτασε τις παρατηρήσεις που διατυπώθηκαν προς απάντηση στην εν λόγω προειδοποιητική επιστολή, η Επιτροπή εξέδωσε, στις 7 Ιουνίου 2004, αιτιολογημένη γνώμη και κάλεσε το κράτος μέλος αυτό να λάβει τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συμμορφωθεί προς την εν λόγω γνώμη εντός δύο μηνών από την παραλαβή της γνώμης αυτής.

- 19 Διαπιστώνοντας ότι, κατά την εκπνοή της προθεσμίας αυτής, η επίδικη νομοθεσία δεν είχε τροποποιηθεί, η Επιτροπή αποφάσισε να ασκήσει την παρούσα προσφυγή.

Επί της προσφυγής

- 20 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η ισπανική νομοθεσία αντίκειται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχεία α' και β', της οδηγίας περί των διαδικασιών προσφυγής και προβάλλει τρεις αιτιάσεις, από τις οποίες οι δύο πρώτες πρέπει να εξεταστούν μαζί.

Επί της πρώτης και της δεύτερης αιτίας

- 21 Με τις αιτιάσεις αυτές, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η επίδικη εθνική νομοθεσία δεν είναι σύμφωνη προς την οδηγία περί των διαδικασιών προσφυγής στο μέτρο που ο συνδυασμός ορισμένων διατάξεων της νομοθεσίας αυτής εμποδίζει τους διαγωνισθέντες των οποίων η προσφορά δεν επελέγη να ασκήσουν αποτελεσματικά προσφυγή κατά της απόφασης για την ανάθεση του έργου ή της προμήθειας πριν από τη σύναψη της σχετικής σύμβασης.

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 22 Κατά την Επιτροπή, η προσαπτόμενη παράβαση υφίσταται, ανεξάρτητα από το περιεχόμενο της έννοιας της οριστικοποίησης της σύμβασης την οποία προβλέπει η ισπανική νομοθεσία, δηλαδή είτε αυτή ισοδυναμεί προς σύναψη αυτή καθαυτήν της σύμβασης είτε αποτελεί απλώς διοικητική διατύπωση, οπότε η εν λόγω σύναψη γίνεται ταυτόχρονα με την ανάθεση του έργου.

- 23 Στην πρώτη περίπτωση, όπου η οριστικοποίηση της σύμβασης, δηλαδή, κατά την Επιτροπή, ο χρόνος κατά τον οποίο η σύμβαση πληροί όλες τις νομικές προϋποθέσεις και μπορεί να αρχίσει η εκτέλεσή της, αντιστοιχεί με τη σύναψή της κατά την έννοια της οδηγίας περί των διαδικασιών προσφυγής, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι υποχρεώσεις τις οποίες επιβάλλει η εν λόγω οδηγία δεν τηρούνται καθόσον οι διαγωνισθέντες των οποίων η προσφορά δεν επελέγη δεν διαθέτουν τις αναγκαίες εγγυήσεις για να αμφισβητήσουν μια παράνομη απόφαση ανάθεσης πριν από την οριστικοποίηση της σχετικής σύμβασης.
- 24 Κατά την Επιτροπή, εφόσον δεν υφίσταται υποχρέωση ταυτόχρονης κοινοποίησης της απόφασης ανάθεσης προς όλους τους ενδιαφερομένους και εφόσον δεν προβλέπεται προθεσμία αναμονής κατά τη διάρκεια της οποίας η σύμβαση δεν μπορεί να οριστικοποιηθεί, αποκλειομένης έτσι της δυνατότητας των διαγωνισθέντων των οποίων η προσφορά δεν επελέγη να έχουν στη διάθεσή τους εύλογο χρόνο ώστε να ασκήσουν, πριν από τη σύναψη της σύμβασης, λυσιτελείς προσφυγές, η ισπανική νομοθεσία δεν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της οδηγίας περί των διαδικασιών προσφυγής.
- 25 Στη δεύτερη περίπτωση, όπου η σύναψη της σύμβασης γίνεται ταυτόχρονα με την ανάθεση του έργου, οπότε η οριστικοποίηση αποτελεί απλή διοικητική διατύπωση, η Επιτροπή θεωρεί ότι το νομικό πρόβλημα που εντοπίστηκε με την ανάλυση που αφορά την πρώτη περίπτωση είναι στην πραγματικότητα σοβαρότερο, καθόσον δεν υπάρχει πράξη ανάθεσης του έργου που να μπορεί να προσβληθεί με προσφυγή ανεξάρτητα από την πράξη σύναψης της σχετικής σύμβασης.
- 26 Εφόσον δεν παρέχεται δυνατότητα άσκησης προσφυγής κατά της πράξης ανάθεσης σε στάδιο προγενέστερο της σύναψης της σύμβασης, όταν τυχόν παράβαση του εφαρμοστέου δικαίου μπορεί ακόμα να διορθωθεί και ο διαγωνιζόμενος που ασκεί την προσφυγή μπορεί ακόμα να ελπίζει ότι θα του ανατεθεί η σύμβαση, η ισπανική νομοθεσία δεν επιτρέπει την εξασφάλιση πλήρους δικαστικής προστασίας πριν από τη σύναψη της σύμβασης, αντίθετα προς τις επιταγές του άρθρου 2, παράγραφος 1, της οδηγίας περί των διαδικασιών προσφυγής.

- 27 Προκαταρκτικώς, το Βασίλειο της Ισπανίας διευκρινίζει την έννοια που πρέπει να αποδίδεται, αντίστοιχα, στην πράξη ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης και στην οριστικοποίηση της σχετικής σύμβασης.
- 28 Το κράτος αυτό αναφέρει ότι η πράξη ανάθεσης συνεπάγεται, αφ' εαυτής, τη σύναψη της σχετικής σύμβασης, καθόσον αυτή λογίζεται ότι υπάρχει ήδη από την έκδοση της πράξης αυτής. Η εν λόγω πράξη υπόκειται στην υποχρέωση κοινοποίησης, η εκτέλεση της οποίας είναι απαραίτητη ώστε η σύμβαση να παραγάγει αποτελέσματα έναντι των ενδιαφερομένων.
- 29 Διευκρινίζει ότι η οριστικοποίηση της σύμβασης, απλή διοικητική διατύπωση, έχει απλώς παρεπόμενο χαρακτήρα σε σχέση προς την πράξη ανάθεσης. Ωστόσο, η οριστικοποίηση αυτή αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την εκτέλεση της συγκεκριμένης δημόσιας σύμβασης.
- 30 Κατά το Βασίλειο της Ισπανίας, το κατά πόσον ο νόμος περί δημοσίων συμβάσεων συμβιβάζεται με την οδηγία περί των διαδικασιών προσφυγής πρέπει να εκτιμηθεί λαμβάνοντας υπόψη τις προσφυγές που είναι δυνατόν να ασκηθούν, αφενός, πριν από την πράξη ανάθεσης και, αφετέρου, κατά της ίδιας της πράξης ανάθεσης. Αυτό, εξάλλου, προκύπτει από την προμνησθείσα απόφαση Alcatel Austria κ.λπ., η οποία διακρίνει μεταξύ των σταδίου που προηγείται της σύναψης της σύμβασης, ήτοι της φάσης που προηγείται της ανάθεσης, στην οποία έχει εφαρμογή το άρθρο 2, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας, και του μετά την εν λόγω σύναψη σταδίου, ήτοι της φάσης η οποία έπεται της πράξης ανάθεσης, στην οποία έχει εφαρμογή το άρθρο 2, παράγραφος 6, δεύτερο εδάφιο, της ίδιας οδηγίας.
- 31 Κατά το Βασίλειο της Ισπανίας, το ισπανικό δίκαιο είναι σύμφωνο προς τη διάκριση αυτή. Συγκεκριμένα, προκειμένου, πρώτον, για τα μέτρα που προηγούνται της ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης, το Βασίλειο της Ισπανίας εκθέτει ότι είναι δυνατή η άσκηση ορισμένων προσφυγών. Προκειμένου, δεύτερον, για την ίδια την

ανάθεση, διευκρινίζει ότι η διοικητική απόφαση από την οποία προκύπτει η ανάθεση κοινοποιείται σε όλους τους συμμετέχοντες στον διαγωνισμό εντός δέκα ημερών από την λήψη της και ότι η απόφαση αυτή, όπως και κάθε διοικητική πράξη, μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής, κατ' εφαρμογήν του νόμου περί της κοινής διοικητικής διαδικασίας. Εξάλλου, το κράτος μέλος αυτό προσθέτει ότι, ως προσωρινό μέτρο, μπορεί να διαταχθεί η αναστολή της προσβληθείσας πράξης.

- 32 Τέλος, το Βασίλειο της Ισπανίας υποστηρίζει ότι η οριστική κατάρτιση μιας δικαιοπραξίας, και συνεπώς μιας σύμβασης, δεν συνεπάγεται αδυναμία άσκησης αγωγής προς ακύρωση της ίδιας της πράξης.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 33 Επισημαίνεται, προκαταρκτικώς, ότι η υπό κρίση προσφυγή πρέπει να εξεταστεί λαμβανομένων υπόψη των νομικών διευκρινίσεων που παρέσχε το Βασίλειο της Ισπανίας και τις οποίες δεν αμφισβήτησε η Επιτροπή. Οι διευκρινίσεις αυτές στηρίζονται ουσιαστικά σε νομολογιακές ερμηνείες, προερχόμενες από εθνικά δικαστήρια όσον αφορά τα αποτελέσματα που συνδέονται, αντιστοίχως, με την πράξη ανάθεσης και με την οριστικοποίηση της σύμβασης, καθόσον οι νομικές αυτές έννοιες αποτελούν έννοιες του εθνικού δικαίου.
- 34 Συνεπώς, τα επιχειρήματα που προβάλλει η Επιτροπή προς στήριξη της πρώτης και της δεύτερης αιτίας πρέπει να αναλυθούν με βάση τη διαπίστωση ότι, στο δίκαιο του συγκεκριμένου κράτους μέλους, αφενός, η πράξη ανάθεσης συνεπάγεται αφ' εαυτής την κατάρτιση της σχετικής σύμβασης και, ως εκ τούτου, καθορίζει, αυτή καθαυτήν, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των μερών και, αφετέρου, η οριστικοποίηση αυτής της σύμβασης αποτελεί διατύπωση από την οποία εξαρτάται αποκλειστικά η εκτέλεση του έργου, χωρίς να μπορεί να αλλοιώσει τη σύμβαση ή να παραγάγει νεοφανή αποτελέσματα.

- 35 Από την πρώτη και τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας περί των διαδικασιών προσφυγής προκύπτει ότι σκοπός της είναι η ενίσχυση του υφισταμένου μηχανισμού, τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο, για την εξασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής των κοινοτικών οδηγιών στον τομέα της σύναψης δημοσίων συμβάσεων, ειδικότερα σε στάδιο στο οποίο οι παραβάσεις επιδέχονται ακόμα διόρθωση.
- 36 Συναφώς, το άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας περί των διαδικασιών προσφυγής επιβάλλει στα κράτη μέλη να θεσπίσουν διαδικασίες αποτελεσματικών και όσο το δυνατόν ταχύτερων προσφυγών κατά των αποφάσεων που λαμβάνουν οι αναθέτουσες αρχές και οι οποίες παραβιάζουν το κοινοτικό δίκαιο περί δημοσίων συμβάσεων ή τους εθνικούς κανόνες που μεταφέρουν το δίκαιο αυτό στην εσωτερική έννομη τάξη.
- 37 Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι οι διατάξεις του άρθρου 2, παράγραφος 1, στοιχεία α' και β', σε συνδυασμό με την παράγραφο 6, δεύτερο εδάφιο, της εν λόγω οδηγίας έχουν την έννοια ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται, όσον αφορά την απόφαση της αναθέτουσας αρχής που προηγείται της σύναψης της σύμβασης, με την οποία η αρχή αυτή επιλέγει εκείνον τον συμμετέχοντα στη διαδικασία διαγωνισμού με τον οποίο θα συνάψει τη σύμβαση, να προβλέψουν σε όλες τις περιπτώσεις διαδικασία προσφυγής παρέχουσα στον προσφεύγοντα τη δυνατότητα να προκαλέσει την ακύρωση της απόφασης αυτής, εφόσον συντρέχουν οι σχετικές προϋποθέσεις, ανεξαρτήτως της δυνατότητας να λάβει αποζημίωση μετά τη σύναψη της σύμβασης (βλ. προμνησθείσα απόφαση Alcatel Austria κ.λπ., σκέψη 43).
- 38 Εξάλλου, η πλήρης δικαστική προστασία που πρέπει έτσι να εξασφαλίζεται πριν από τη σύναψη της σύμβασης κατ' εφαρμογήν του άρθρου 2, παράγραφος, της οδηγίας περί των διαδικασιών προσφυγής προϋποθέτει ειδικότερα την υποχρέωση ενημέρωσης των υποβαλόντων προσφορά για την απόφαση ανάθεσης πριν από τη σύναψη της σύμβασης, ούτως ώστε αυτοί να διαθέτουν πραγματική δυνατότητα άσκησης προσφυγής.

- 39 Η ίδια αυτή προστασία επιβάλλει να προβλέπεται η δυνατότητα του διαγωνισθέντος του οποίου η προσφορά δεν επελέγη να εξετάσει εγκαίρως το ζήτημα του κύρους της απόφασης ανάθεσης. Λαμβανομένων υπόψη των περί πρακτικής αποτελεσματικότητας επιταγών της οδηγίας περί των διαδικασιών προσφυγής, έπεται ότι πρέπει να μεσολαβεί εύλογος χρόνος μεταξύ του χρονικού σημείου κατά το οποίο η απόφαση ανάθεσης ανακοινώνεται στους διαγωνισθέντες των οποίων η προσφορά δεν επελέγη και της σύναψης της σύμβασης, ούτως ώστε να τους παρέχεται η δυνατότητα, μεταξύ άλλων, να ζητήσουν τη λήψη προσωρινών μέτρων μέχρι την εν λόγω σύναψη.
- 40 Εν προκειμένω, πρέπει να παρατηρηθεί, πρώτον, ότι δεν αμφισβητείται ότι η ισπανική νομοθεσία επιτρέπει την άσκηση προσφυγών κατά των πράξεων των αναθετουσών αρχών που προηγούνται της ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης. Εξάλλου, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 107, παράγραφος 1, του νόμου περί της κοινής διοικητικής διαδικασίας, οι ενδιαφερόμενοι έχουν τη δυνατότητα να ασκήσουν προσφυγή κατά των διαδικαστικών πράξεων εφόσον αυτές καθορίζουν, άμεσα ή έμμεσα, ζητήματα ουσίας, συνεπάγονται αδυναμία των ενδιαφερομένων να συνεχίσουν να μετέχουν στη διαδικασία ή να αμυνθούν, ή προξενούν ανεπανόρθωτη βλάβη σε δικαιώματα ή νόμιμα συμφέροντα. Στο πλαίσιο των προσφυγών αυτών, μπορούν να ληφθούν προσωρινά μέτρα, ιδίως δε να αποφασιστεί η αναστολή των προσβαλλομένων πράξεων.
- 41 Δεύτερον, η πράξη ανάθεσης κοινοποιείται στο σύνολο των υποβαλόντων προσφορά σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 58, παράγραφοι 1 και 2, του νόμου περί της κοινής διοικητικής διαδικασίας, και 93, παράγραφος 1, του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων. Η κοινοποίηση αυτή πρέπει να γίνεται σύμφωνα με τους κανόνες του κοινού δικαίου που ισχύουν για τις διοικητικές πράξεις, ήτοι εντός δέκα ημερών από την έκδοση της πράξης ανάθεσης και με διευκρίνιση των δυνατοτήτων άσκησης προσφυγής.
- 42 Ωστόσο, στο μέτρο που η πράξη ανάθεσης συνεπάγεται *de jure* τη σύναψη της σύμβασης, η απόφαση της αναθέτουσας αρχής με την οποία η αρχή αυτή επιλέγει, μεταξύ των διαγωνιζομένων, τον ανάδοχο δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο ειδικής προσφυγής πριν από τη σύναψη της ίδιας της σύμβασης.

43 Τρίτον, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η οριστικοποίηση της σύμβασης μπορεί να είναι ταυτόχρονη με την ανάθεση του έργου, ή να την ακολουθήσει σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα. Πράγματι, αυτή η οριστικοποίηση, καθώς αναγνωρίζει άλλωστε το Βασίλειο της Ισπανίας, δεν υπόκειται σε καμία ελάχιστη προθεσμία και μπορεί να γίνει μόλις ο ανάδοχος αποδείξει τη σύσταση οριστικής εγγύησης, καθόσον η νομοθεσία επιβάλλει μόνο να γίνει η σύσταση αυτή το αργότερο εντός δεκαπέντε ημερών από την κοινοποίηση της ανάθεσης. Συνεπώς, η σύμβαση μπορεί να αρχίσει να εκτελείται προτού να έχει η εν λόγω ανάθεση αποτελέσει αντικείμενο όλων των απαιτούμενων κοινοποιήσεων.

44 Επομένως, σε ορισμένες περιπτώσεις, καμία λυσιτελής προσφυγή δεν μπορεί να ασκηθεί κατά της πράξης ανάθεσης πριν από την εκτέλεση της σύμβασης, ενώ σκοπός της οδηγίας περί των διαδικασιών προσφυγής είναι να εξασφαλίσει ότι οι παράνομες αποφάσεις των αναθετουσών αρχών υπόκεινται στην άσκηση αποτελεσματικών και όσο το δυνατό ταχύτερων προσφυγών (βλ., υπό το πνεύμα αυτό, απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 2002, C-470/99, *Universale-Bau* κ.λπ., Συλλογή 2002, σ. I-11617, σκέψη 74).

45 Τέταρτον, η ενδεχόμενη δυνατότητα άσκησης προσφυγής προς ακύρωση της σύμβασης αυτής καθαυτήν δεν είναι ικανή να αντισταθμίσει την αδυναμία προσβολής της πράξης ανάθεσης χωριστά, προτού συναφθεί η σχετική σύμβαση.

46 Κατά συνέπεια, η επίδικη νομοθεσία δεν επιτρέπει σε κάθε διαγωνισθέντα του οποίου η προσφορά δεν επελέγη να ασκήσει προσφυγή σύμφωνα με τις επιταγές της οδηγίας περί των διαδικασιών προσφυγής κατά της απόφασης ανάθεσης πριν από τη σύναψη της συνακόλουθης σύμβασης.

47 Επομένως, οι δύο πρώτες αιτιάσεις είναι βάσιμες.

Επί της τρίτης αιτίαςης

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 48 Κατά την Επιτροπή, συνιστά παράβαση της οδηγίας περί των διαδικασιών προσφυγής η εξαίρεση που αποσκοπεί στην προστασία των δημοσίων υπηρεσιών και την οποία προβλέπει το άρθρο 65, παράγραφος 3, του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων, σύμφωνα με το οποίο, αν η διοικητική κήρυξη της ακυρότητας μιας σύμβασης διαταράσσει σοβαρά τη δημόσια υπηρεσία, μπορεί να προβλεφθεί η διατήρηση της ισχύος των αποτελεσμάτων της σύμβασης, υπό τους ίδιους όρους, έως ότου ληφθούν επείγοντα μέτρα προς αποτροπή οποιασδήποτε ζημίας.
- 49 Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι διατάξεις αυτές παρέχουν στην αναθέτουσα αρχή υπερβολικά ευρεία διακριτική ευχέρεια όσον αφορά την εκτέλεση της διοικητικής απόφασης που ακυρώνει την ανάθεση του έργου και, ως εκ τούτου, τη συνακόλουθη σύμβαση.
- 50 Θεωρεί επίσης ότι η επίδικη διάταξη μπορεί, σε μη αμελητέο αριθμό περιπτώσεων, να καταστήσει αναποτελεσματικές τις εκ μέρους των διαγωνισθέντων των οποίων η προσφορά δεν επελέγη προσφυγές που καταλήγουν στην ακύρωση των παρανόμων αποφάσεων των αναθετουσών αρχών, πράγμα που αντιβαίνει στην υποχρέωση των κρατών μελών να μεριμνούν ώστε οι διαδικασίες προσφυγής που προβλέπονται κατ' εφαρμογήν του άρθρου 1 της οδηγίας περί των διαδικασιών προσφυγής να επιτρέπουν την ακύρωση των παρανόμων αποφάσεων που λαμβάνουν οι εν λόγω αρχές. Έτσι, διακυβεύεται η πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας αυτής, στο μέτρο που η ακυρότητα ή η ακύρωση τέτοιων αποφάσεων θα καθίσταντο τελείως αναποτελεσματικές.
- 51 Το Βασίλειο της Ισπανίας αναφέρει ότι οι επικρινόμενες διατάξεις αναφέρονται μόνο στην κατ' εξαίρεση συνέχιση των συμβάσεων που κηρύσσονται άκυρες, για λόγους δημοσίου συμφέροντος και υπό τον έλεγχο των δικαστηρίων.

52 Κατά το κράτος μέλος αυτό, η Επιτροπή δεν απέδειξε ότι η συνέχιση της εκτέλεσης των ακυρωμένων συμβάσεων αποτελεί συνήθη περίπτωση κατά την εφαρμογή της επίδικης νομοθεσίας.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

53 Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται ότι διατήρηση των αποτελεσμάτων μιας σύμβασης την οποία αφορά διοικητική κήρυξη ακυρότητας, όπως αυτή που προβλέπει η επικρινόμενη εθνική νομοθεσία, χωρεί μόνο σε περίπτωση σοβαρής διατάραξης της δημόσιας υπηρεσίας.

54 Επομένως, όπως προκύπτει από τη διατύπωση του άρθρου 65, παράγραφος 3, του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων, η διατήρηση αυτή εφαρμόζεται μόνον κατ' εξαίρεση και εν αναμονή της λήψης επειγόντων μέτρων. Εξάλλου, η διατήρηση αυτή εφαρμόζεται, όπως αναφέρει το Βασίλειο της Ισπανίας χωρίς να αντικρούεται από την Επιτροπή, υπό τον έλεγχο των δικαστηρίων.

55 Συνεπώς, φαίνεται ότι σκοπός της εν λόγω διάταξης δεν είναι να εμποδίσει την εκτέλεση της κήρυξης της ακυρότητας μιας συγκεκριμένης σύμβασης, αλλά να αποτρέψει, όταν διακυβεύεται το γενικό συμφέρον, τις υπερβολικές και ενδεχομένως βλαβερές συνέπειες της άμεσης εκτέλεσης της εν λόγω κήρυξης, και τούτο εν αναμονή της λήψης επειγόντων μέτρων, προς εξασφάλιση της συνέχειας της δημόσιας υπηρεσίας..

56 Υπό τις συνθήκες αυτές, η Επιτροπή δεν απέδειξε ότι η επικρινόμενη νομοθεσία αντιβαίνει στις επιταγές της οδηγίας περί των διαδικασιών προσφυγής.

57 Κατά συνέπεια, η τρίτη αιτίαση πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμη.

58 Βάσει των ανωτέρω, πρέπει να αναγνωρισθεί ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, μη προβλέποντας υποχρεωτική προθεσμία για την κοινοποίηση, εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής προς όλους τους συμμετέχοντες στον διαγωνισμό, της απόφασης ανάθεσης μιας σύμβασης και μη προβλέποντας υποχρεωτική προθεσμία αναμονής μεταξύ της ανάθεσης και της σύναψης της σχετικής σύμβασης, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχεία α' και β', της οδηγίας περί των διαδικασιών προσφυγής.

Επί των δικαστικών εξόδων

59 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δυνάμει του άρθρου 69, παράγραφος 3, του ίδιου κανονισμού, το Δικαστήριο μπορεί να κατανείμει τα έξοδα ή να αποφασίσει ότι κάθε διάδικος φέρει τα δικαστικά του έξοδα σε περίπτωση μερικής ήττας των διαδίκων ή εφόσον συντρέχουν εξαιρετικοί λόγοι.

60 Στην παρούσα υπόθεση πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η προσφυγή δεν έγινε δεκτή για ολόκληρη την παράβαση όπως την είχε προσδιορίσει η Επιτροπή.

61 Επομένως, το Βασίλειο της Ισπανίας πρέπει να καταδικαστεί στα δύο τρίτα του συνόλου των δικαστικών εξόδων. Η Επιτροπή καταδικάζεται το ένα τρίτο των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (δεύτερο τμήμα) αποφασίζει:

1) Το Βασίλειο της Ισπανίας, μη προβλέποντας υποχρεωτική προθεσμία για την κοινοποίηση, εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής προς όλους τους

συμμετέχοντες στον διαγωνισμό, της απόφασης ανάθεσης μιας σύμβασης και μη προβλέποντας υποχρεωτική προθεσμία αναμονής μεταξύ της ανάθεσης και της σύναψης της σχετικής σύμβασης, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχεία α' και β', της οδηγίας 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1989, για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992.

- 2) Απορρίπτει την προσφυγή κατά τα λοιπά.

- 3) Καταδικάζει το Βασίλειο της Ισπανίας στα δύο τρίτα του συνόλου των δικαστικών εξόδων. Καταδικάζει την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στο υπόλοιπο τρίτο των δικαστικών εξόδων.

(υπογραφές)